

# 公害犯罪立法問題に関する一考察

——改正刑法草案における公害犯罪の新設について——

垣 口 克 彦

## 目 次

### はしがき

#### I 公害犯罪新設の経過

#### II 新設規定の批判的検討

#### III 公害犯罪に対する刑法的規制のあり方

——むすびにかえて——

## は し が き

われわれは、先に前稿「公害犯罪処罰法の問題性」（本誌 社会・人文・自然科学編第17巻第4号 71頁以下）において、いわゆる公害犯罪処罰法（「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」）が内に孕む看過しえない重大な問題性を批判的に検討し、この法律の実効性は極めて疑わしく、立法方針そのものの妥当性にも少なからぬ疑問があることを明らかにした。またそれとともに、このような疑問に満ちた立法の根本的な原因は、立法者が公害犯罪に対する刑事規制のあり方を誤認したところにあることをも指摘しておいた。

さて、公害犯罪をめぐる立法問題は、上記の公害犯罪処罰法の制定をもって終息したわけではない。すなわち、昭和49年5月に法制審議会から法務大臣に答申された改正刑法草案は、公害犯罪処罰規定の新設を企図しているのである。この草案を基礎とした刑法改正が実現すれば、刑事刑法の基本法たる刑法典の中に、公害犯罪がその確固とした位置を占めることとなる。しかし、はたして、そのような立法方針は妥当なものといえるのであろうか。われわれは、本稿において、公害犯罪が改正刑法草案の中に新設されるにいたる経過を踏まえて、当該規定に批判的な検討を加える、という作業を行ない、また、このような作業を通して、公害犯罪に対する刑法的規制のあり方を探究することにした。そのような意味において、本稿は前稿を補完する役割をも担うものである。

## I 公害犯罪新設の経過

1 法制審議会改正刑法草案は、現行刑法第2編第15章の「飲料水ニ関スル罪」に大幅な改正を加え、そこに公害犯罪関係の若干の規定を新設している。またそれにとまって、この章の標題を「公衆の健康に関する罪」と改めている。新設された公害犯罪関係の規定の中で最も重大な問題を孕むのが、毒物等放流罪（第208条、第211条第2項）である<sup>1)</sup>。すなわち、第208条は「毒物その他健康に害のある物を放出し、投棄し、散布し、又は流出させて、大気、土壌又は河川その他の公共の水域を汚染し、公衆の生命又は身体に対する危険を生ぜしめた者」に対し、5年以下の懲役を、そして第211条第2項は過失による場合につき1年以下の禁固または20万円以下の罰金を科すこととしたのである。

2 さて、このような公害犯罪処罰規定の新設が、法制審議会刑事法特別部会による刑法全面改正作業の過程において、一つの重要な問題として大きく取り上げられるにいたったのは、昭和43年10月15・16の両日に開かれた刑事法特別部会第14回会議における一委員の発言をきっかけとしてであった。その発言とは、水俣病における有機水銀のような危険な有害物質の放流等に対する処罰をも真剣に考慮する必要がある旨を強く指摘するものであったが、この指摘を受けて、同部会第四小委員会（分担事項は、国家および社会の法益に対する罪）は、公害犯罪立法問題の検討作業を開始したのである<sup>2)</sup>。

第四小委員会は、この問題に関し、昭和44年1月13日の第106回会議以降数回にわたる審議を重ね、「第一次参考案」（同年3月24日、第111回会議において決定された）を作成した。毒物等放流罪に問題を絞るならば、「第一次参考案」は、規定の内容については、各種の公害原因行為のうち、大気汚染・水質汚濁を招来する態様のものであって、とくに公衆（または多数人）の生命・身体に危険を及ぼす行為をとりあげ、規定の立て方については、それを公共危険罪の一類型とする、という基本方針に基づいて、「毒物その他健康に害のある物を放出させ、流出させ、又は散布させて、大気又は河川その他の公共の水域を汚染し、〔多数人の〕〔公衆の〕生命又は身体に対する危険を生ぜしめた者は、5年以下の懲役に処する」という規定（第221条の2）を提案している。このようにして、ある種の公害原因行為を刑事犯として把握し、またそのために、公害犯罪に関する処罰規定を刑法典中に新設する、という構想は、現実的な立法問題として具体化したのである<sup>3)</sup>。

このような毒物等放流罪の規定を含む「第一次参考案」は、昭和44年6月4・5の両日に開かれた刑事法特別部会第17回会議に提出された。そしてこの会議において、公害犯罪処罰規定新設の要否およびその内容についての審議が行なわれたが、ここでは、刑法典の中にこの種の規定を新設するという方針だけが決定され、その内容についての決定は留保された。

以上のように、これまでの段階では、公害犯罪立法問題は刑法全面改正作業の一環として位置づけられていた。ところが、その後、法務省において、刑法全面改正の実現にはかなりの時間を要することと、法人処罰規定（両罰規定）を挿入する等の理由から、公害犯罪処罰規定の新設を刑法全

面改正作業から切り離して、単独の法律によってこの種の立法措置を講ずるという方針が打ち出され、公害犯罪立法は急速に単独立法化の方向へと進むこととなった。そして、周知のように、「公害国会」とも呼ばれる昭和45年の第64回臨時国会において、いわゆる公害犯罪処罰法が成立し、同年12月25日に公布され、昭和46年7月1日より施行されることとなった。同法成立にいたるこの間の経過は、まさに性急な立法とさえいえるほどの異例の速さで進行したのである<sup>4)</sup>。

3 刑法全面改正作業における公害犯罪処罰規定新設の問題は、公害犯罪処罰法の成立という新たな事態を迎えた。このような状況のもとで、毒物等放流罪の規定を再検討するための第四小委員会第157回会議は昭和46年5月31日に開かれたが、そこでの論議は、当然のこととして、本罪と公害犯罪処罰法との関係をどのように理解し、またそれをどのように調整するか、という問題点に集中した。なぜならば、第一次参考案の毒物等放流罪の規定が公害犯罪処罰法第2条（故意犯）、第3条（過失犯）の立案に影響を与えた形跡は明らかであって、両者はその基本的な部分において重なり合うと考えられるからである。というよりはむしろ、同法第2条、第3条の規定は、刑事法特別部会において審議中であった第一次参考案の毒物等放流罪の規定を先取りして立法化したものであると考えるのが、立法の経緯として、より事実適合した見方である。

そこで、この会議においては、上記の問題点について、つぎのような4種の見解が表明された<sup>5)</sup>。

① 公害犯罪処罰法第2条から第5条までの規定（故意犯、過失犯、両罰、推定）をすべて刑法典に吸収し、これと本罪（毒物等放流罪）を統合する（全部吸収説）。

② 同法第2条および第3条（故意犯、過失犯）を刑法典に吸収し、本罪と統合するが、同法第4条および第5条（両罰、推定）は吸収しない（一部吸収説）。

③ 同法は吸収しないで特別法のまま存続させるが、本罪も内容を再検討のうえ、同法と両立しうような自然犯として残す（併存・両立説）。

④ 同法をそのまま存続させ、本罪は刑法典には規定しないものとする（不規定説）。

第四小委員会の審議においては、④の公害犯罪処罰法存続・毒物等放流罪不規定説もかなり有力な意見であったが、結局、②の一部吸収説の立場において当該規定の立案作業が進められ、第二次参考案が作成された。この第二次参考案の毒物等放流罪の規定は、第一次参考案に若干の修正を施しただけのものであり、それと本質的に異なるものではなかった。この第二次参考案は昭和46年11月22日の刑事法特別部会第29回会議において採択され、多くの問題をかかえた毒物等放流罪は「部会草案」（法制審議会刑事法特別部会改正刑法草案）に取り入れられた。そして最終的に、法制審議会総会においても、同罪の新設が承認されたのである。

なお、特別部会での審議の過程において、上記の問題点をめぐる強力な反対意見が出され、また総会においても、毒物等放流罪の削除を主張する修正案が提出されたことも、同罪の新設の経過において看過しえない事実である<sup>6)</sup>。

#### 註

- 1) 改めて指摘するまでもなく、毒物等放流罪が、改正刑法草案の公害犯罪処罰の中核となる。前述のよう

に、本章を「公衆の健康に関する罪」と呼ぶこととしたのは、本罪の新設にかかわるといわれている。石川才頭「第2編第15章 公衆の健康に関する罪」『臨時増刊 改正刑法草案の総合的検討』法律時報47巻5号（昭和50年）182頁参照。

- 2) 吉川経夫『刑法改正23講』(昭和54年)247—248頁、小田中聡樹「公害犯罪処罰法」法律時報43巻4号（昭和46年）17頁、竹田直平「公害と許された危険」甲南法学9巻4号（昭和44年）551頁参照。
- 3) 詳細は、垣口克彦「公害犯罪処罰法の問題性」阪南論集 社会・人文・自然科学編17巻4号（昭和57年）74—75頁、77頁註1)参照。また、奥村 誠「刑法改正作業レポート（46）・公衆の健康に関する罪（その1）」ジュリスト463号（昭和45年）136頁以下参照。
- 4) 詳細は、垣口・前掲論文、76—77頁参照。
- 5) 吉川・前掲書、250頁参照。
- 6) この間の経過については、吉川・前掲書、249—251頁参照。

## II 新設規定の批判的検討

1 「第一次参考案」が公害犯罪処罰規定新設の方針を打ち出したとき、その主要な理由としては、つぎのようなことが挙げられた。すなわち、(1)最近の公害の実情に徴すと、多数人を死亡させ、または不治の病にするなど、違法性も大きく、道義的非難にも値するようなものが発生しているのであって、そのようなものについては、刑法上の自然犯としてそれ相応の処罰をし、社会一般に対しても公害の犯罪性の認識を徹底させることが相当であること、(2)公害原因行為については、現行刑法においても業務上過失致死傷罪などの適用の余地があるが、実際上は、とくに公害原因行為と個人的な被害との因果関係の立証が極めて困難であるために、結局その適用が見送られる可能性が大きいといわなければならないのであるから、この点を補足するような特別の処罰規定の新設が必要であること、(3)各種の公害関係行政取締法規の罰則は、行政命令違反を前提として適用されることになっているが、従来の行政実務においては、その運用がかなり控え目であるため、実際上は、罰則適用の余地がほとんどないのであるから、とくに重大な危険を生ぜしめる公害原因行為については、行政命令違反という前提がなくても処罰できるようにしておくことがのぞましいこと、などである<sup>1)</sup>。

公害犯罪立法に対し積極的な立場の人々は、これらを、公害犯罪処罰規定を刑法典中に新設するための合理的な理由と考え、新たな犯罪類型を創設する作業を推進した。そしてその当時、そのような作業を推し進めることには、時代の要求に即応した処罰規定の新たな創設という、それなりの前進的な意味があった<sup>2)</sup>。ところが、その過程で、とくに二つの事柄が問題となった。一つは、生命・健康に直接的に脅威を及ぼすような公害原因行為の抑止はその解決に緊急を要する課題であり、かなりの時間を要することが見込まれる刑法全面改正の一環として問題を処理するには不適當であるという事実であり、いま一つは、公害犯罪が企業犯罪であるという実態を考慮し、行為者のほか、法人等の事業主をも処罰しうるものとするためには、いわゆる両罰規定を挿入しなければならないのであるが、刑法全面改正との関係において法人処罰には複雑で困難な問題点が多数含まれているという事実である。

このような局面を打開するために、前述したように、公害犯罪立法問題は刑法全面改正からは切り離され、単独立法化の方向へと進み、ついに公害犯罪処罰法の成立へといたったのである。同法には、上述のような法人処罰の要請に応えるため、両罰規定が設けられ、さらに因果関係に関する推定規定さえも設けられることとなった。とくに後者の推定規定は、重大な問題性を孕むものであり、これに対しては、すでに法案の段階から現在にいたるまで、刑事訴訟上の大原則に重大な例外を設けることになるというような非常に厳しい非難が加えられている。しかし、いずれにせよ、これら両規定を設けたことについての立法者の主観的意図は、それが結果的に功を奏したか否かは別として、この法律の公害原因行為抑止に対する実効性を高めようとするににあったといえる。すなわち、端的にいえば、同法の立法者は、刑法ならびに刑事訴訟法上の大原則に重大な例外を設けてまでも、可能な限りの効果的な立法をなし、公害犯罪の抑止を達成する、という道を選択しようとしたのである。この点に関しては、公害犯罪立法消極論者も、このような実効性のある立法を追求しようとする立場をまったく理解しえないものとは考えていない<sup>3)</sup>。(しかしながら、この法律の実効性が極めて疑わしいものであることは、前稿において詳論したとおりである。)そして、そのような目的を達成するためには、立法者としては、公害犯罪立法を、むしろ必然的に刑法全面改正問題から切り離さざるをえなかったのである。つまり、そのような意味において、公害犯罪処罰規定が特別刑法として立法されたことにはそれ相当の十分な理由があったといえるのである。

2 それゆえに、公害犯罪処罰規定(毒物等放流罪)の審議が再開された第四小委員会(第157回会議)においては、公害犯罪処罰法の成立という重大な事情の変化を前提として、それまでの経過に徒に拘束されずに、この種の規定の刑法典の中への新設如何の問題が根本的に再検討されるべきであった。なぜならば、公害犯罪立法積極論者が繰り返し強調するように、ある種の公害原因行為を刑事上の犯罪(自然犯)として処罰することに合理的な理由があると仮定したとしても、そのような立法上の要求はすでに公害犯罪処罰法の成立によって満たされているのであり、また前述のように、同法が独立の単行法として立法されたことには十分な理由が存したからである。また、公害犯罪処罰法が現に存在するかぎり、刑法全面改正の一環として、公害犯罪処罰規定(毒物等放流罪)の新設を議論する場合にも、改めて指摘するまでもなく、当然のこととして、その存在が前提とされなければならない。したがって、その際、最重要検討課題が同法とこの種の規定との関係をめぐる問題にあることも論をまたず、それだけに、この点に関する第四小委員会の審議は、より一層慎重な取り組みを必要とするものであったはずである。

もちろん、前述したように、同委員会の審議においても、この点に議論が集中したことは当然の成り行きであった。ところが、その審議の結果、同委員会が到達した結論は、大方の予想を裏切り、まったく理解のできない種類のものではあった。すなわち、同委員会はこの問題について「一部吸収説」の立場を採り、公害犯罪処罰法第2条および第3条(故意犯、過失犯)を刑法典に吸収し、毒物等放流罪と統合するが、同法第4条および第5条(両罰、推定)は吸収しないという方針で立案作業を進めたのである。そして、このような方針で一貫された毒物等放流罪の新設は特別部会ならびに総会において、とくに上記の問題点をめぐる反対意見を押し切る形で承認されたのである。上

記の問題点について改正刑法草案が示した解決方法（一部吸収）をみるかぎり、このような立案作業ならびに審議の過程において、この問題をめぐる慎重な論議が尽くされたとはとても考えられない。ましてや、公害犯罪処罰規定（毒物等放流罪）新設如何の問題が、この段階で、根本的に再検討されたとは思われないのである。

改正刑法草案が、当罰的な公害原因行為は刑事上の犯罪（自然犯）として処罰されなければならず、またその際、その実効性を確保するためには法人処罰規定（両罰規定）および因果関係の推定規定は欠くことができない、とする公害犯罪立法積極論者の主張を容れ、さらに刑事犯であることをより一層明確に宣言するという意味で、その趣旨を徹底させるためには、「全部吸収説」の立場を採るべきであった。ところが「全部吸収説」を採用した場合、両罰規定および推定規定の挿入という点において責任主義等の刑事法の基本原理との正面衝突を惹起することになる。そこで、このような正面衝突を回避しつつ、上記の公害犯罪立法積極論者の主張を実質的に活かそうと考えるならば、草案が次善の策として「不規定説」に従うべきであったことは論をまたない<sup>9)</sup>。このようなことはあまりにも当然の事理であるにもかかわらず、草案の採用した立場は、「一部吸収説」であった。もっとも、この点について、改正刑法草案は、刑法改正に伴って公害犯罪処罰法を整理する際に、なんらかの方法で両罰規定および推定規定が存置されることになる、という予測を示している<sup>5)</sup>。しかしながら、公害犯罪処罰法中の実体規定が刑法全面改正に伴って廃止されたとした場合に、同法中の両罰規定と推定規定だけを残すというような立法技術的にみても極めて異例の措置が容易にとられがたいであろうことは、多くの論者が指摘するとおりである<sup>9)</sup>。

このように考えてみると、何故に改正刑法草案は、公害犯罪処罰法の実体規定のみを刑法典中に取り入れることに強く執着したのか、ということが問題となる。そして、この点については、二つの理由が考えられる。一つは、現代型犯罪の最も典型的なものとされる公害犯罪を刑法典に取り入れ、そうすることによって、現代型犯罪にも十分に対処しうる新しい刑法典という、草案の「進歩的性格」を示したかった、ということであり<sup>7)</sup>、いま一つは、刑法典の整備と充実といういわば「立法美学」的観点から、刑事犯（自然犯）の性格を有する公害犯罪を刑法典の中に吸収・編入しようとした、ということである<sup>8)</sup>。要するに、改正刑法草案は、見せ掛けの「進歩的性格」と形式的な「立法美学」を追求するあまり、公害犯罪立法において最も重要な問題であるべき公害犯罪抑止の実効性ということを第二義的なものに追い遣ってしまったといわざるをえない。このような意味において、改正刑法草案の採用した「一部吸収説」は、公害犯罪抑止の実効性という見地からは、最も望ましくない立場であった。このようにして、草案は、公害犯罪処罰規定の新設に関して、公害犯罪を重視するかのような名目的な諸理由にもかかわらず<sup>9)</sup>、実際上は、はなはだしくそれを軽視する結果となっている<sup>10)</sup>。

3 さて、改正刑法草案の公害犯罪処罰規定（毒物等放流罪）と公害犯罪処罰法との関係を、両者は一般法・特別法として両立しうる、とみる見解も提唱されている<sup>11)</sup>。このような見解、つまり「併存・両立説」は、公害犯罪処罰法に存する、「工場又は事業場における事業活動に伴って」有害物質を排出した、という要件が草案の公害犯罪処罰規定（毒物等放流罪）においては削除されている

ことを立論の根拠としている。すなわち、「併存・両立説」によれば、工場、事業場における事業活動に伴う公害犯罪は、現在と同じく特別法たる公害犯罪処罰法の適用を受け、したがって両罰規定や因果関係の推定規定もあるが、それ以外の公害犯罪に対しては、一般法たる刑法の公害犯罪処罰規定（毒物等放流罪）が適用され、この場合には、両罰規定も因果関係の推定規定も存在しない、ということになる<sup>12)</sup>。

また、このような見解を採る一部の論者によれば、事業活動に伴う公害原因行為に刑を科する場合には、両罰規定や因果関係の推定規定がなければ、その処罰が非常に困難になるので、公害犯罪処罰法にはそれらの規定が設けられている。これに対して、事業活動をはなれて、あるいはその中で個人の故意または過失による実行行為が際立っているような場合であり、しかも因果関係が確定しうるような場合も現実にはかなりありうるものであり、このような場合には、刑法の一般原理を修正せずに個人の責任を明確に追及しうる余地がある。したがって、このような種類の公害原因行為を刑法上の犯罪とすることには合理性がある、ということになる<sup>13)</sup>。しかしながら、このような考え方には、少なからぬ疑問が存するといわざるをえない。とくに、それは、公害犯罪が本質的に企業と密接に結びつくものであって、通常の個人的犯罪とはその性格を異にするものであることを看過している。たしかに、公害犯罪が事業活動をはなれて犯される場合もありうるし、一個人によって犯される公害犯罪というものも考えられないわけではない。しかし、立法問題にまでなった公害犯罪の要点は決してそこにあるのではない<sup>14)</sup>。

さらに、刑罰に関しては、公害犯罪処罰法においては、それが故意犯の場合3年以下の懲役または300万円以下の罰金であり、過失犯（業務上過失）は2年以下の懲役もしくは禁錮または200万円以下の罰金であるのに対して（同法第2条・第3条）、改正刑法草案のそれは、故意犯の場合5年以下の懲役、業務上過失の場合には3年以下の禁固または30万円以下の罰金である（改正刑法草案第208条・第211条第3項）。したがって、「併存・両立説」に立った場合には、刑罰について、工場、事業場の事業活動による公害犯罪より、その他の一般人のそれの方がかえって重く処罰されるという、通常の法感覚からすれば倒錯的な関係が生ずることになる<sup>15)</sup>。

要するに、「併存・両立説」を採用して、改正刑法草案の公害犯罪処罰規定（毒物等放流罪）と公害犯罪処罰法との関係を説明しようとする、刑罰について不合理な結果が生ずることとなり、また公害犯罪の抑止という観点からは、草案における当該規定の新設がほとんどまったく無意味なものとなる<sup>16)</sup>。

4 以上の改正刑法草案の公害犯罪処罰規定（毒物等放流罪）と公害犯罪処罰法との関係をめぐる考察により、草案が企図する当該規定の新設は、公害犯罪抑止の実効性という点において、極めて有害な結果を生じさせるか（一部吸収）、あるいはそうでなければ、ほとんどまったく無意味なものに終る（併存・両立）、ということが明らかになった<sup>17)</sup>。したがって、これだけの考察によって、草案の当該新設規定の批判的検討はほとんど完了したともいえるのであるが、以下に、当該規定の新設をめぐるその他の問題点を指摘しておきたい。

まず、改正刑法草案が個人責任の追及を原則とする現行刑法の仕組みと個人を中心として構成さ

れている現在の刑罰体系を基本的に維持しようとするものであるかぎり<sup>18)</sup>、このような刑法典の中に公害犯罪処罰規定を取り入れることは、企業自体あるいは企業の上層機関、上級役員の処罰は望みえず、個々の企業従業員の刑事責任だけが追及されるおそれが生ずる、ということが指摘されなければならない。これは、先に検討した事項との関係においては、両罰規定の不吸収、不規定の結果として生ずる問題でもあるが、この点については、さらに、草案が刑罰対象行為を「放出」、「投棄」、「散布」および「流出」という行為類型に拡大し、その明確化を図っているという、それ自体は評価されうる事柄も<sup>19)</sup>、これに両罰規定の不規定ということが付加われれば、それが上述の個々の従業員の責任だけが追及されるというおそれをより一層増幅する結果になる、ということにも注意を要する<sup>20)</sup>。

つぎに、より一層根本的な問題点としては、草案が公害犯罪を伝統的な刑法犯と同様の形式で公共危険罪の一種として構成するという基本方針を採用したことが挙げられなければならない。すなわち、このような基本方針に基づいて犯罪類型が創設されたために、一方では、草案の公害犯罪処罰規定（毒物等放流罪）における犯罪の定義は広すぎて不明確なものとなっているのであり、また他方では、具体的危険の発生が要件とされているために、当該規定の有効な機能は期待しえない、ということである<sup>21)</sup>。このような基本方針は、前述のように、すでに「第一次参考案」の段階で明らかにされたものであり、それが公害犯罪処罰法において採用され、今次の改正刑法草案においても踏襲されている。つまり、それは、わが国の公害犯罪立法における一貫した方針である。そしてまたその反面において、このような方針に対しては、従来より、とくに公害犯罪立法消極論の立場から、厳しい批判が浴せられてきたのである。それにもかかわらず、草案には、この点に関して何らかの反省がなされたという形跡はまったく存在しないのである。公害犯罪処罰規定を刑法典中に新設することに積極的な論者は、おそらく、刑法典に規定される犯罪であるかぎり、当然のこととして、それは伝統的な刑法犯と同様の形式に拠るべきであり、公害犯罪の場合には公共危険罪の一種として構成されることが望ましく、それ以外に適切な方法は考えられえない、と主張するであろう。しかし、そのような論理は決して成り立ちえないのである。なぜならば、適切な方法が考えられえない場合には、公害犯罪を刑法典に取り入れることを断念すればよいからである。公害犯罪立法においては、公害犯罪が犯罪の主体、加害行為、被害の態様等において、従来よりの伝統的な犯罪とはかなり異なった独自の特徴をもつものであり、伝統的な、固有の意味の刑法にはなじまない存在である、ということがつねに明確に認識されていなければならない<sup>22)</sup>。

#### 註

- 1) 垣口・前掲論文、75頁参照。
- 2) 吉川・前掲書、253頁参照。
- 3) 小田中聡樹「いわゆる『公害罪』について」法律時報46巻6号（昭和49年）174頁参照。
- 4) 小田中・前掲「いわゆる『公害罪』について」174頁参照。また、石川・前掲論文、182—183頁参照。
- 5) 法制審議会改正刑法草案説明書（昭和49年）209頁（法務省刑事局編『法制審議会改正刑法草案の解説』（昭和50年）236頁）。
- 6) 吉川・前掲書、253頁、宮沢浩一「社会の法益に対する罪」平野龍一・平場安治編『刑法改正』（昭和47



年) 126頁参照。また前掲『説明書』に要約されている反対意見もこの点を指摘している。

ここで、『説明書』に要約されている、毒物等放流罪の新設に対する反対意見と賛成意見を紹介しておくことにする。すなわち、『説明書』によれば、公害犯罪処罰法を刑法に取り入れることについては、「この法律が制定後まだ日が浅く、同法に規定する罪を自然犯とみるか法定犯とみるかについても考え方が確立していないこと、公害に関する刑罰規定は、公害対策基本法（昭和42年法律第132号）その他の公害関係法令と関連させながら、公害の実情の変化に応じて改正してゆく必要があり、特別法にゆだねておくのが便利であること、故意又は過失による毒物等の放流は、環境汚染や公衆に対する危険が発生する以前に防止することが必要であり、もともと行政取締りの強化によって防止の目的を達成すべきものであること、公害犯罪処罰法に設けられている両罰規定及び推定規定（同法第4条、第5条）は、公害関係犯罪にとって不可欠であり、公害犯罪処罰法に関する法制審議会の審議においてもその必要性が認められたところであるが、同法中の基本的な規定だけを刑法に移すことになると、両罰規定や推定規定だけを同法に残しておくことが困難になること、公害は企業活動の結果として生ずる場合が多く、その責任は企業自体あるいはその幹部が負うべきものであるにもかかわらず、公害に関する規定を刑法に取り入れることになると、個々の従業員の責任だけが追求されるおそれを生ずることなど」を理由とする反対意見があったのであり、またこれに対しては、「故意又は過失により、毒物その他の有毒物を放出する等の方法で公衆の生命又は身体に危険を生じさせる行為は、もともと自然犯的な性格をもっているだけでなく、企業経営等の過程において生ずるこの種の行為についても、道徳的に許されないものであるという一般国民の評価が確立されるに至っていること、毒物等を放流する行為が自然犯的なものであることを明示することによって、この種の行為の防止がいっそう有効に行われること、公害の防止については行政上の規制も十分に行うことが第一に重要であり、最近では、大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）や水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）にいわゆる直罰規定を設けるなど、行政上の規制及び関連罰則を強化する面で種々の措置がとられるようになったが、これと並んで、現に公衆の生命又は身体に危険を生じさせる行為をした者を処罰することは、公害防止という観点からみて十分な意味があること、刑法に処罰規定を置いたからといって、末端の従業員だけが処罰の対象となるわけではなく、故意又は過失が認められる限り企業の幹部が重い責任を負わなければならないこと、公害犯罪処罰法に規定されている両罰規定や推定規定をそのまま刑法に取り入れることは適当でなく、刑法の改正に伴って公害犯罪処罰法を整理する際にこれらの規定をどう扱うかの問題は、刑法の全面改正に関する諮問について審議する法制審議会の当面の審議事項には属さないが、企業活動に伴って公害を発生させた場合に企業自体の責任を追求することは現在の社会通念からみて当然のことであり、同法整備の際にはなんらかの方法で両罰規定等が存置されることになると予想されることなど」が指摘されたのである。前掲『説明書』208—209頁（法務省刑事局編・前掲書、235—236頁）参照。また、法務省刑事局編『刑法全面改正の検討結果とその解説』（昭和51年）64—66頁参照。

- 7) 吉川・前掲書、253頁参照。
- 8) 改正刑法草案の特別刑法吸収の原則については、中山研一・大谷 実「特別刑法・行政刑法と刑法」平場安治・平野龍一編『刑法改正の研究 2 各則』（昭和48年）85頁以下参照。
- 9) 前掲『説明書』209頁（法務省刑事局編・前掲書、235—236頁）、前出註 6）参照。
- 10) 団藤重光「刑法の全面改正について——主として草案の批判——」ジュリスト570号（昭和49年）29頁参照。
- 11) 西原春夫「公衆の健康に関する罪」平場安治・平野龍一編『刑法改正の研究 2 各則』（昭和48年）246頁以下参照。また佐伯千仞博士も「両者はむしろ併存することになるであろう」とされる（佐伯千仞『刑法改正の総括的批判』（昭和50年）215頁）。
- 12) 佐伯・前掲書、215頁参照。
- 13) 西原・前掲論文、246頁参照。
- 14) 団藤・前掲論文、29頁参照。
- 15) 佐伯・前掲書、215頁参照。なお、佐伯博士は、ここにも草案の重罰化の傾向がみられる、とされる。
- 16) 小田中・前掲「いわゆる『公害罪』について」174頁参照。

- 17) 最近、公害犯罪処罰規定を「刑法典に導入する以上、刑法の一般原理を修正せずに処罰できる行為に限られることはもちろんであり、そのような事例は、きわめて稀有のことと思われる」としながらも、それにもかかわらず、「刑法において処罰すべき行為を明定した上で、これを修正する特別刑法を設けるのが立法上の常道であるという点からみても、草案は支持されてしかるべきである」とする見解が主張されている（大谷 実「環境破壊・消費者の権利侵害等と刑法改正」法と政策14号（昭和57年）54頁）。しかしながら、このような見解は、形式的な立法の体系性を重視し、当該規定を刑法典に導入することの必要性およびその有効性を度外視した考え方として、疑問であるとせざるをえない。
- 18) 宮沢・前掲論文、126頁は、公害犯罪処罰規定新設との関連において、これらの点に関する積極的な提案があつてしかるべきである、とする。  
また、林 修三「現代社会と刑法のあり方について」法と政策14号（昭和57年）24頁も、公害犯罪処罰規定を刑法に取り入れるのであれば、むしろ、先決問題として、法人処罰規定を刑法中に取り入れることを検討すべきであった、とする。なお、同・前掲論文、26頁参照。
- 19) 板倉 宏「公害罪法適用初有罪判決——日本アエロジル四日市工場塩素ガス流出事件——」法令解説資料総覧10号（昭和54年）227頁は、公害犯罪処罰法の立法論的課題として『『排出』という概念を『放出・流出・漏出・散布』に改めるなど、公害罪法を実のあるものにするための立法措置も必要であろう』としている。また、藤木英雄「公害犯罪の問題点（二）」警察研究42巻8号（昭和46年）13頁も同旨。
- 20) 小田中・前掲「いわゆる『公害罪』について」174頁参照。また、石川・前掲論文、184頁参照。
- 21) 同種の問題点を持つ公害犯罪処罰法について、平野龍一「日本における自然環境の刑罰的保護——第12回国際刑法会議報告——」刑法雑誌23巻1・2号（昭和54年）184頁、同「環境の刑罰的保護——第10回国際比較法学会大会での一般報告——」刑法雑誌23巻1・2号（昭和54年）171頁、垣口・前掲論文、81頁参照。  
また、公害犯罪処罰規定（毒物等放流罪）の刑法典への導入を支持する論者も、この種の犯罪を具体的危険犯とすることには、批判的である。西原・前掲論文、247—248頁、大谷・前掲論文、54頁参照。
- 22) 平野龍一「公害と刑法——刑事制裁と行政的規制との関連——」田中二郎先生古稀記念『公法の理論』（下Ⅱ）（昭和52年）2413頁参照。

### Ⅲ 公害犯罪に対する刑罰的規制のあり方

#### ——むすびにかえて——

1 以上の考察により、毒物等放流罪を新設するという方法により公害犯罪処罰規定を刑法典に取り入れることの不当性が明らかになった。ところで、公害犯罪立法問題を論議するにおいては、公害の抑止のために刑法がどのような役割を果たすべきであるのか、というより一層根源的な問題の考察が不可欠であるといえる。そこで、前稿（「公害犯罪処罰法の問題性」）を承継する公害犯罪立法問題の検討作業に一応の区切りをつけるにあたって、上記の「公害犯罪と刑法の役割」という基本的な問題に言及しておきたい。

2 さて、昭和40年代の初め、公害問題が深刻化するに伴って、刑法学者もまたこの問題に積極的に取り組むことの必要性が一部の論者によって鋭く指摘された<sup>19)</sup>。そして、そのような指摘がなされるとき、公害原因行為抑止のための行政刑法的方法の不十分性が前提とされ、刑事刑法的方法の有効性およびその必要性が極端に強調された。また、それとともに、刑事刑法的方法における公害原因行為の抑止のために、いわゆる「公害犯罪」の創設が提唱された。すなわち、「すくなくと

も、生命・健康を直接おびやかすような種類の公害に関するかぎり、そのこと自体が明白な犯罪すなわち自然犯であって、環境基準をまもらなかったことを理由に罰せられるという単なる法定犯、行政犯ではないのだ、ということをはっきりさせる必要がある。その意味で、公害罪という刑事犯罪を設けることは、公害の罪悪性、犯罪性をはっきり宣言するうえで、重要な意味をもつものである<sup>2)</sup>」というような見解が主張され、それは、未だ公害問題への取り組みが極めて不十分であった刑法学界に大きな波紋を投じたのである。そしてまた、このような見解が主張される背景には、公害原因行為者（加害企業）に対する処罰の要求という世論の意識の高まりがあったのであり、それゆえに、上述の見解を主張する論者には、刑事犯としての公害犯罪の処罰はまさに社会的要請であるという認識があったといえる<sup>3)</sup>。

このような見解の中で示された構想は、前述のように、当時進行中であった刑法全面改正作業において取り上げられ、現実的な立法問題として急速に具体化する機会を得たのであり、それ以後、わが国における公害犯罪立法の動きは、「刑事犯としての公害犯罪」という思考方式を重視する人々によって強力にリードされていったのである。ところが、刑事刑法的方法により公害原因行為を抑止するという立法方針を取った場合、前稿において詳述したように、公害犯罪立法は解決不能ともいえるジレンマに陥ることとなる。すなわち、効果的な立法をなし、公害犯罪の抑止を十分に達成しようとするれば、構成要件の明確性、個人責任の原則、「疑わしきは被告人の利益に」などの刑法ならびに刑訴法上の大原則に重大な例外を設けなければならず、あくまでも刑法ならびに刑訴法上の大原則を維持しようとするれば、効果的な立法はほとんど不可能となり、公害犯罪の抑止は望めなくなるということである<sup>4)</sup>。公害犯罪立法化に積極的な立場の論者は、当初、このような深刻な矛盾と問題性を過小に評価していたように思われるが、公害犯罪処罰法の立法過程において、効果的な立法かそれとも原則の維持か、という二者択一を迫られたとき、刑事犯としての公害犯罪の処罰という社会的要請に応えるため、つまり政策的考慮を優先させて、刑事法の大原則に「修正」を施してまで、効果的な立法を追求しようとした（両罰規定および推定規定の導入、法務省原案における「おそれ」条項の挿入）。しかし、そのような方法によっては、上述の矛盾と問題性は解消されず、公害犯罪処罰法の実効性は極めて疑わしいものとなっている。それに対して、今次の改正刑法草案は、刑事法上の大原則を貫徹するという大義名分のもとに、実効性のある公害犯罪の立法化を完全に断念しているといわざるをえない。

3 このように、公害犯罪の抑止における刑事刑法的方法が容易に解消されえない矛盾と問題性を必然的に伴うものであるかぎり、はたして公害犯罪を刑事犯（自然犯）として捉えることが本当に適切な方法であるのか、ということが改めて問われるべきである。たしかに、刑事刑法的方法を強調する論者が指摘するように、生命・健康を直接におびやかすような種類の公害原因行為は、とくに人身障害の発生およびその危険という点において、違法性も大きく、また道義的非難にも値し、そのような意味においては刑事犯（自然犯）としての実質を備えているともいえよう。しかしながら、また他方において、公害犯罪には、加害者が個人というよりはむしろ企業そのものである、被害が不特定多数の者に及ぶ、公害原因行為と被害との間の因果関係の認定が極めて困難であ

る, というような伝統的な犯罪にはみられない特殊現象形式が伴うのであり, それを刑事犯(自然犯)として捉えようとする場合, このような犯罪の効果的な抑止のためには, たとえば両罰規定, 推定規定のような技術的規定の導入が必要となる<sup>9)</sup>。また, 工場などから微量の有害物質が相当長期間にわたって排出され, 徐々に人の生命・身体に対する危険を生じさせるというような公害犯罪現象の実態を直視するとき, この種の犯罪については, とくに事前防止という観点の重要性が強調されるべきであり<sup>10)</sup>, 有効な事前抑制のためには, 「刑罰による防止」ということを考える場合にも, 行政的規制との結びつきが不可欠であるといえる。

以上要するに, 公害犯罪は, 伝統的な, 固有の意味の刑法にはなじまない存在であって<sup>7)</sup>, すくなくともそれを純然たる刑事犯(自然犯)と同様の方法で取り扱うことには, 相当な無理があるといわざるをえない。

4 このように刑事刑法的方法による公害犯罪の抑止には, 多大の疑問が認められるかぎり, 公害犯罪に対する刑法的規制のあり方を考究するにおいて, ここで, 行政刑法的方法の有効性ならびに適合性が指摘されるべきである。とくに公害犯罪の事前防止という見地においては, その有効性に明白なものがあるといえる。すなわち, 公害犯罪の予防対策としては, 公衆の生命・身体に対する被害はもちろんのこと具体的危険も生じないように努められることが重要であり, 具体的危険の発生後にはじめて刑事制裁が発動されるのでは, 遅きに失するのである。大気, 土壌, 公共の水域等が汚染される前にそれが防止されなければならず, そのためには有害物質の放出, 流出等が規制される必要がある。ところが, そのような前段階にまで, 刑事刑法が介入することには, 刑法本来の罪刑法定主義の建前上重大な疑義が生ずるといわなければならない。改めて指摘するまでもなく, 当然のこととして, このような規制は行政法規と行政機関に委ねられるべきものである<sup>8)</sup>。そして刑法は, このような行政規制の実効性を担保するための役割を果たすべきもののなのである<sup>9)</sup>。

また, 本来, 公害の予防対策の一環としての刑事制裁ということを考える場合, それは, 企業の自主的措置, 行政規制, 民事法的規制などとの有機的な関連のもとに置かれるべきであり, そのような連関のもとで, 公害の事前防止のためにはいかなる刑事制裁がどのように行使されるのが合理的であるのか, という形で問題が提起されなければならない。また, それとともに, 公害犯罪の領域においても, 刑法は最後の手段(ultima ratio)であるということが忘れられてはならない。そしてこのような観点からも, 公害犯罪に対する刑事制裁行使のあり方に関する上記の結論が支持されるべきである。

要するに, 公害の規制においては, きめの細かい行政規制立法を整備し, 排出基準等の厳しい企業活動基準を定めて, その違反に対しては厳格な罰則の適用を徹底することこそが必要なのであり, このような方法で刑事制裁が行使されることが, 公害犯罪に対する最も望ましい刑法的規制のあり方である。換言すれば, 行政規制から独立した刑罰の使用は, 公害刑法の領域においては決して望ましいものではないということである。

5 ところで, 前述のように, 公害問題が深刻化する中で, 公害原因行為抑止のための刑事刑法的方法の必要性が極端に強調されたとき, そのような見解が主張される前提として, 行政刑法的方

法の不十分性ということが指摘されていた。一部の論者は、「行政刑法方式による公害取締りの基本思想」とは、「公害は、産業開発にともなう必要悪であって、もともと犯罪ではないのであるが、種々公衆に迷惑を及ぼす点があるので、公衆の利益との調和を図るために企業側が自己抑制すべきもの」とする思考方式であるとし、公害の規制においては、このような、公害は正当行為から生ずる必要悪という考え方を根本的に修正しなければならない、と主張した<sup>10)</sup>。つまり、公害犯罪抑止における行政刑法的方法は、加害企業の立場を徒に擁護する考え方であって、そのような発想が続くかぎり、公害犯罪の十分な規制は実現されえない、というのが上記の主張の要点であったと思われる。

しかしながら、このような見解は、当時のわが国における行政規制それ自体および公害犯罪抑止のための行政刑法的方法の不十分性をもって、それを行政刑法的方法に内在する致命的な欠陥とする、という誤りを犯しているといわなければならない。その後、公害関係行政取締法規も整備拡充され、面目を一新した趣があるのであり、また公害犯罪抑止のための行政刑法的方法も、排出基準違反自体を処罰するいわゆる直罰主義の導入によって根本的な変革を受けたのである。したがって、上記の批判はすくなくとも現在の行政刑法的方法には当たらないといわなければならない。すなわち、公害犯罪抑止における行政刑法的方法には、論理必然的に加害企業の立場を徒に擁護するというような契機は決して存しないのである。

6 また、同様に刑事刑法的方法の有効性が力説されたとき、公害原因行為が刑事犯（自然犯）であることを明瞭に宣言することの意義が強調され、またそうすることが公害犯罪の処罰を求める社会的要請に応える最善の方法であるといわれた。たしかに、刑事犯（自然犯）と宣言することにより、一定の一般予防効果を生ぜしめることも可能である。しかしながら、刑事犯としての公害犯罪処罰規定が一般予防効果を発揮するためには、それが確かな実効性を持つものでなければならない。そうでなければ、つまり公害犯罪処罰規定が存在しながら、それが多くの典型的な公害犯罪の事案に適用されないという事実が積み重なれば、その一般予防効果も減少することにならざるをえないのである<sup>11)</sup>。要するに、とくに公害犯罪のような領域においては、むしろ確実な刑事訴追こそが一般予防効果を強化しうるのである。

ところが、前稿ならびに本稿において詳しく論じたように、刑事犯としての公害犯罪処罰規定の実効性には重大な疑問が伴うのである。したがって、ここでも、むしろ公害規制関係罰則の厳格な適用、すなわち行政犯としての公害犯罪の首尾一貫した処罰により、社会一般の公害原因行為に対する違法性の評価を徹底させ、その行動のパターンを変えていくということ、つまり法執行をとおしての「行政犯の刑事犯化」が達成されなければならないのであり<sup>12)</sup>、また、そうすることによって、一般国民には、彼らが公害による被害を受けないよう法律により保護されているという安心感を与えることができるのである。すなわち、このような方法こそが真に社会的要請に応える道であるといえよう。

7 さて、わが国では、戦後の経済復興期、そしてまた高度経済成長期において、大規模な人身障害、傷ましい人間的被害を伴う公害が続け様に発生し、それが重大な社会問題となった。したが

って、人々の関心は深刻な身体的被害の発生ということにむけられ、身体的被害の救済、防止という視点から、公害問題が取り上げられた。ところが、一方で石油ショック以来の減速経済あるいは安定経済成長期の到来とともに、上記のいわば古典的な態様の公害は徐々に減少しはじめ、また他方において、公害被害者の救済が着実に進められつつある。それにともなう、人々の不満は、今では、よりひろく環境の悪化にむけられはじめた。そして環境の快適さや自然資源の保護への要求も強くなってきている<sup>13)</sup>。したがって、環境訴訟の重点も、生じた被害の填補を求める損害賠償訴訟から、工場の立地の差止を求め、あるいは海の埋立の禁止を求めるなど、公害・環境破壊を事前に防止することを目的とする広い意味での差止訴訟に移っている<sup>14)</sup>。

このような状況の変化に伴い、前稿においても紹介したように、従来の公害問題はひろく環境問題として対処されなければならない、という指摘がなされ<sup>15)</sup>、よりひろい環境政策の展開が要求されている。それゆえに、法律学においても、「公害法」から「環境法」への展開が求められ、環境保護のための法理論、法制度の全般的な検討、整備の必要が主張されている。すなわち、今後、将来にむかっては、これまでの人間的被害の救済、防止という、さし迫った状況に対応することを主眼とした「公害法」をさらに発展させて、ひろく人間をとりまく自然、歴史環境の保護を対象とする「環境法」の確立が求められているのである<sup>16)</sup>。したがって、このような動向の中で、それでは、刑法は上記のような意味での環境の保護のためにどのような役割を果たしうるのか、という新たな問題が提起されることになるであろう。そしてこの場合、「環境」という保護法益の性質、刑事制裁の限界という問題について、より一層慎重な検討が必要とされるであろう。しかしながら、この段階においても、すくなくとも、刑法の謙抑性（刑法の補充性、刑法の断片性、刑法の寛容性）という原則<sup>17)</sup> からすれば、総合的な環境保護対策の中で占める刑事制裁の役割は確実に縮小されたものになる、ということは指摘しうる。すなわち、たとえこのような領域において刑事制裁の行使が必要とされるとしても、刑法は、非常に限定された範囲内で、環境保護のための行政規制を担保するという役割を果たしうるにすぎないであろう<sup>18)</sup>。

#### 註

- 1) 藤木英雄「公害と刑法の役割」ジュリスト420号（昭和44年）94頁。なお、この論文は、戒能通孝編『公害法の研究』（昭和44年）211頁以下にも収録されているが、刑法学者による本格的な公害犯罪研究の始まりとして貴重な文献である。
- 2) 藤木英雄「公害処罰法の問題点」商事法務研究544号（昭和45年）683頁。
- 3) また、最近においても、「わが国のように国土利用面積が狭く、人口の密集しているところで、しかも深刻な公害問題を経験している国においては、公害等の原因となる行為に対して社会的非難はきびしいものがあり、これを刑法上の犯罪とする余地はある」とする見解が表明されている。大谷・前掲論文，54頁。
- 4) 垣口・前掲論文，84頁，小田中・前掲「公害犯罪処罰法」19頁，同・前掲「いわゆる『公害罪』について」173頁参照。
- 5) 団藤・前掲論文，29頁参照。
- 6) 佐伯・前掲書，190頁，平野・前掲「公害と刑法」2409頁参照。
- 7) 平野・前掲「公害と刑法」2413頁参照。
- 8) 佐伯・前掲書，216頁参照。
- 9) 最近、公害犯罪の事前規制の合理性を認めつつも、事前規制を行政官庁にのみ委ねるのは、監督する上で

實際上不可能であり、現実「あとおい行政」にならざるをえないし、行政と企業との癒着も避けられない、という理由を挙げ、またそれとともに、公害関係行政取締法規が整備されているにもかかわらず、悪質な違反事件が後を断たない、という事実を指摘して、公害犯罪抑止のための刑事刑的方法の必要性を強調する見解が提唱されている（大谷・前掲論文，53頁）。

しかしながら、このような見解において指摘されている問題点は、行政規制それ自体の改善によって解決されるべき種類のものであって、それが必ずしも刑事刑的方法の必要性に通ずるものとは考えられない。

なお、垣口・前掲論文，84頁参照。

- 10) 藤木・前掲「公害処罰法の問題点」682—683頁。
- 11) 芝原邦爾「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」ジュリスト471号（昭和46年）63頁参照。
- 12) 芝原・前掲論文，64頁参照。
- 13) 平野・前掲「日本における自然環境の刑罰的保護」188頁参照。わが国における公害・環境問題の変遷については、金沢良雄・ジュリスト増刊総合特集15『公害総点検と環境問題の行方』（昭和54年）はしがき6頁参照。
- 14) 淡路剛久「環境訴訟の現状と課題」ジュリスト増刊総合特集15『公害総点検と環境問題の行方』（昭和54年）43頁参照。
- 15) 金沢・前掲はしがき6頁，垣口・前掲論文，90頁。
- 16) 藤倉皓一郎「環境法の課題と展望」ジュリスト731号（昭和56年）268頁参照。
- 17) 平野龍一「現代における刑法の機能」『刑法の基礎』（昭和41年）115—116頁。
- 18) 平野・前掲「日本における自然環境の刑罰的保護」188頁参照。

（受理日 昭和57年12月15日）

〔追記〕

本稿脱稿後に、本稿のテーマに関連するつぎの二つの論文が公にされた。すなわち、中山研一「公害犯罪——企業活動と刑事責任——」『現代刑法講座 第5巻 現代社会と犯罪』（昭和57年）83頁以下と米田泰邦「公害・環境侵害と刑罰——公害刑法と環境刑法」『現代刑罰法大系 第2巻 経済活動と刑罰』（昭和58年）163頁以下である。両論文ともに、本稿との関係において多くの示唆に富む内容であるが、本稿の執筆段階においては参照しえなかった。補完については他日を期したい。